

**V2106 Motion (Junge Grüne, Grüne) „Vereinbarkeit von Lokalpolitik, Beruf und Familie im Könizer Parlament“**

Beantwortung; Direktion Präsidiales und Finanzen

**Vorstosstext**

Der Gemeinderat wird aufgefordert, eine Anpassung des Geschäftsreglements des Parlamentes in Art. 5 Teilnahmepflicht auszuarbeiten,

1. welches es Parlamentarier\*innen erlaubt, sich für Abwesenheiten von 3 bis 9 Monaten im Parlament stellvertreten zu lassen.
2. zu definieren, wer Stellvertreter\*in ist.
3. zu definieren, welche Gründe für eine befristete Stellvertretung akzeptiert werden.
4. zu definieren, wie der\*die Amtsinhaber\*in in ständigen Kommissionen vertreten werden soll
5. zu definieren, welche Rechte der\*die Stellvertreter\*in verfügt.

**Vorschläge zu den geforderten Punkten.**

2. Der\*die nächste Gewählte auf der jeweiligen Wahlliste.
3. Elternschaft, Krankheit, Pflege nahestehender erkrankter Personen, Weiterbildung und Auslandsaufenthalt
4. Nicht durch den\*die neu nachrutschende\*n Vertreter\*in, sondern durch ein bestehendes Fraktionsmitglied. Dies, um die Kontinuität zu gewährleisten.
5. Kann nicht in Kommissionen oder das Parlamentsbüro gewählt werden.

**Begründung**

In der Privatwirtschaft und in der Verwaltung sind Stellvertretungsregelungen nicht wegzudenken, hingegen in der Politik sind sie weitgehend unbekannt. Doch gerade in der Lokalpolitik, wo die parlamentarische Arbeit weitestgehend ehrenamtlich geleistet wird und neben beruflicher Tätigkeit, Aus- und Weiterbildungen und familiären Verpflichtungen unter einen Hut gebracht werden muss, wäre eine Stellvertretungsregelung äussert sinnvoll und zeitgemäss.

Stellvertretungsregelungen in den Legislativen der Schweizer Politik sind selten: Fünf Kantone kennen eine Stv.-Regelung für ihr Kantonsparlament: GE, VS, NE, JU und GR. Ebenfalls für das Parlament – nun aber auf Gemeindeebene – gibt es eine derartige Regelung in Moutier. In verschiedenen Kantonen und Gemeinden wird dies oder wurde es in jüngster Zeit diskutiert, so zB in der Stadt Bern, Stadt Biel, in den Kantonsparlamenten Luzern, Aargau und Baselland, sowie in Zürich auf Stadt- und Kantonsratsebene.

Der Bedarf an einer zeitgemässen Stellvertretungsregelung liegt für viele Situationen auf der Hand: Ausbildungs- und Berufswege sind heute weniger geradlinig als im letzten Jahrhundert und führen zu höherer Mobilität, was allgemein längerfristiges Engagement in einem Parlament (wie auch in einem Verein) erschwert; gerade junge Menschen können und wollen sich nicht für eine Engagement während einer gesamten Legislatur verpflichten, wenn Ausbildungsaufenthalte oder Praktika in anderen Landesteilen oder im Ausland anstehen; eine eigene Erkrankung oder die einer nahestehenden Person führt oft zu einer Überlastung, welcher aktuell nur mit definitiver Demission aus dem Amt begegnet werden kann.

Mit einer Stellvertretungsregelung werden nicht alle Probleme des rückläufigen Interesses am Milizsystem gelöst, aber ein wichtiger Baustein gelegt, dank welchem engagierte Parlamentarier\*innen sich temporär anderen Prioritäten widmen können.

**Beispiel:** Art. 39 - Stellvertretung (Stadtordnung Biel, in Revision)

1 Die Mitglieder des Stadtrats können sich bei Verhinderung von voraussichtlich mindestens drei Monaten wegen Krankheit oder Unfall, Elternschaft, auswärtiger Ausbildung oder Abwesenheit aus zwingenden beruflichen Gründen durch eine Person vertreten lassen, die auf der gleichen Liste für die Wahl in den Stadtrat kandidiert hat und zum Zeitpunkt der Stellvertretung erste oder zweite Ersatzperson ist.

2 Die Stellvertreterin oder der Stellvertreter verfügt über die gleichen Rechte und Pflichten wie das Ratsmitglied. Sie oder er kann aber nicht in das Stadtratsbüro, in die Geschäftsprüfungskommission oder in eine andere Kommission gewählt werden, die ausschliesslich aus Mitgliedern des Stadtrats besteht.

3 Stellvertretungen sind nur zulässig, wenn sie zusammen mit der Einladung zur Sitzung öffentlich bekannt gemacht worden sind. Die Ratsmitglieder melden eine geplante Stellvertretung dem Stadtratsbüro rechtzeitig an.

4 Die Geschäftsordnung regelt die Einzelheiten.

## **Eingereicht**

15. März 2021

## **Unterschrieben von 10 Parlamentsmitgliedern**

Simon Stocker, David Müller, Iris Widmer, Dominique Bühler, Claudia Cepeda, Franziska Adam, Christina Aebischer, Käthi von Wartburg, Sandra Röthlisberger, Vanda Descombes

## **Antwort des Gemeinderates**

### **1. Formelle Prüfung**

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat aufgefordert, eine Anpassung des Artikels 5 (Teilnahmepflicht) des Geschäftsreglements des Parlamentes auszuarbeiten. Dieses Reglement liegt in der Kompetenz des Parlaments (Art. 44 Gemeindeordnung). In der Motionsprüfung wird erwähnt, dass eine Umsetzung möglicherweise auf Stufe Gemeindeordnung oder Reglement über Abstimmungen und Wahlen geregelt werden müsste.

Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat somit einen verpflichtenden Auftrag (siehe Beilage: Motionsprüfung vom 19. März 2021).

### **2. Ausgangslage**

#### **2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen**

Die Motion fordert, die in Artikel 5 des Geschäftsreglements geregelte Teilnahmepflicht abzuändern und eine Stellvertretungsregelung für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einzuführen. Diese soll bei besonders begründeten Abwesenheiten von drei bis neun Monaten zur Anwendung gelangen. Als Gründe für eine Stellvertretung schlagen die MotionärInnen Elternschaft, Krankheit, Pflege nahestehender erkrankter Personen, Weiterbildung sowie Auslandsaufenthalt vor.

Zuständigkeit, Mitgliederzahl und Amtsdauer eines Gemeindeparlamentes müssen im Organisationsreglement verankert sein (Art. 24 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 16. März 1998 [GG; BSG 170.11]). In Köniz haben die Gemeindeordnung vom 16. Mai 2004 (GO) sowie das Reglement vom 5. Juni 2005 über Abstimmungen und Wahlen (RAW) die Funktion des Organisationsreglements.

Kantonale Vorgaben bestehen weiter zur Mitgliederanzahl (mindestens 30 Personen; Art. 24 Abs. 3 GG) sowie zur Beschlussfähigkeit des Parlaments (Art. 12 Abs. 1-3 der kantonalen Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 [GV; BSG 170.111]).

Auf den Erlass von Vorschriften zu einem parlamentarischen Stellvertretungssystem hat der kantonale Gesetzgeber bewusst verzichtet. Stattdessen hat er den Entscheid über die Schaffung eines Stellvertretungssystems den Gemeinden überlassen (Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 2. Juli 1997 betreffend die Totalrevision des Gemeindegesetzes, S. 23).

Das Könizer Parlament besteht aus 40 Mitgliedern (Art. 38 GO), die nach dem Proporzwahlverfahren (Verhältnisswahl) gewählt werden (Art. 31 Bst. a GO). Das Abstimmungs- und Wahlverfahren auf Gemeindeebene wird im RAW geregelt. Dieses Reglement liegt in der Zuständigkeit der Stimmberechtigten (Art. 32 Bst. c GO). Eine Stellvertretungsmöglichkeit ist bisher weder in der GO noch im RAW vorgesehen.

Die Wahl der Parlamentsmitglieder liegt gemäss kantonalem Recht in der unübertragbaren Zuständigkeit der Stimmberechtigten (Art. 23 GG). Eine Stellvertretungsmöglichkeit führt dazu, dass Personen, welche nicht als Parlamentsmitglieder gewählt sind, im Parlament tätig werden und stellt eine bedeutende Anpassung dar. Zudem schreibt das kantonale Recht auch vor, dass die Grundzüge des Wahl- und Abstimmungswesens entweder im Organisationsreglement oder im Wahl- und Abstimmungsreglement enthalten sein müssen (Art. 36 GV). Das Parlament kann deshalb eine Stellvertretungsregelung nicht durch eine Anpassung in einem Reglement in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich einführen. Eine entsprechende Regelung müsste in der GO und/oder im RAW verankert und von den Stimmberechtigten beschlossen werden (Art. 32 Bst. a und c GO). Beide Erlasse unterstehen zudem der Vorprüfungs- und Genehmigungspflicht durch das kantonale Amt für Gemeinden und Raumordnung. Das Geschäftsreglement des Parlamentes vom 16. Dezember 2004 müsste zusätzlich angepasst werden. Anpassungsbedarf ist in weiteren Erlassen denkbar (z.B. bzgl. Entschädigung im Behördenreglement).

Die Motion müsste somit bei einer Erheblicherklärung durch das Parlament aus formellen Gründen wohl korrekterweise in ein Postulat umgewandelt werden, da der Auftrag der vorliegenden Motion - eine Änderung des Artikel 5 des Geschäftsreglements des Parlamentes - zur Umsetzung der Forderungen der Motion nicht ausreichen würde.

## 2.2 Ähnliche Regelungen und Bestrebungen

In der Motion wird auf ähnliche Regelungen bzw. Bestrebungen in anderen Kantonen, Städten und Gemeinden verwiesen.

In den Kantonen Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg und Wallis besteht auf Verfassungsstufe eine Stellvertretungsregelung für Mitglieder der Kantonsparlamente. Auf Gemeindeebene existiert eine solche im Kanton Bern soweit ersichtlich bisher nur in Moutier. In all diesen Fällen bestehen ständige Stellvertretende, die jederzeit, also auch nur für eine einzige Sitzung, abwesende Gewählte vertreten können. Diese Aufgabe wird dabei jeweils entweder von den ersten nichtgewählten Personen auf den Wahllisten der Parteien oder (im Kanton Wallis) von Personen, die auf speziellen Partei-Stellvertretungslisten gewählt worden sind (sog. Suppleanten und Suppleantinnen) wahrgenommen.

Im Gegensatz zu diesen bereits bestehenden Systemen gibt es in der Stadt Biel aktuell Bestrebungen zur Einführung eines Stellvertretungssystems, welches erst bei längeren Abwesenheiten zum Zug kommt. Das von den MotionärInnen vorgeschlagene System basiert ebenfalls auf diesem Ansatz.

Daneben sind in verschiedenen Kantonen politische Vorstösse zur Prüfung oder Schaffung einer Stellvertretungsmöglichkeit für Parlamentarier eingereicht worden:

Im Kanton Bern wurden im November 2020 zwei Motionen zu einer Stellvertretungsregelung für den Grossen Rat abgelehnt (2020.RRGR.92 und 2020.RRGR237).

Im Kanton Aargau ist eine Stellvertretungslösung für das Kantonsparlament in Erarbeitung, eine Motion für die parallele Schaffung einer Stellvertretungsmöglichkeit in Gemeindeparlamenten wurde aber im Kantonsrat abgelehnt (Motion 20.58).

Im Kanton Basel-Landschaft hat der Landrat eine Motion zur Schaffung einer Stellvertretungsregelung überwiesen. Es soll dabei auch geprüft werden, ob das Stimmrecht nicht an ein anderes Parlamentsmitglied überwiesen werden kann (Motion 2020/347).

Im Kanton Luzern wurde eine entsprechende Motion im November 2019 mangels Bedarf (wenig Sitzungen, viele Mitglieder) abgelehnt (Motion M.699/2019).

Im Kanton Zürich hat das Zürcher Stadtparlament eine Behördeninitiative überwiesen, welche die Schaffung einer Rechtsgrundlage auf kantonaler Ebene fordert, damit Gemeinden eine Stellvertretungsregelung einführen dürfen (anders als im Kanton Bern besteht derzeit kein entsprechender Regelungsspielraum für die Zürcher Gemeinden). Der Zürcher Kantonsrat unterstützt diese Behördeninitiative. Das Geschäft ist nun beim Zürcher Regierungsrat hängig (354/2020). Zudem ist für die Schaffung einer Stellvertretungsmöglichkeit auf kantonaler und kommunaler Ebene eine Parlamentarische Initiative hängig (420/2020), eine weitere Parlamentarische Initiative verlangt die Schaffung einer Delegation des Stimmrechts an ein anderes Parlamentsmitglied (422/2020).

In der Stadt Bern wurde bereits im Jahr 2016 eine Motion für ein Stellvertretungssystem eingereicht (Motion 2016.SR.000093). Diese schlug ein System mit ständigen Stellvertreternden nach Westschweizer Vorbild vor, die auch bei kurzzeitigen Absenzen eingesetzt werden könnten. Der Berner Gemeinderat beantragte dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er kam damals zum Schluss, dass eine mutmasslich höhere Ratspräsenz die Nachteile eines solchen Stellvertretungssystems nicht zu kompensieren vermag. Der Berner Stadtrat hat den Vorstoss aus dem Jahr 2016 jedoch noch nicht beraten (Stand 3. Juni 2021).

Zwischenzeitlich ist in der Stadt Bern im Juni 2020 noch eine weitere Motion eingereicht worden (2020.SR.000233), welche eine mit der in Biel geplanten vergleichbare Stellvertretungsregelung anstrebt. Diese Motion wird vom Berner Gemeinderat unterstützt und er beantragt dem Stadtrat, die Motion erheblich zu erklären. Die Beratung im Berner Stadtrat steht jedoch noch aus (Stand 3. Juni 2021).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass einige Kantone, vor allem in der Westschweiz, Stellvertretungsregelungen in Parlamenten kennen, diese sind aber grundlegend anders ausgestaltet (SuppleantInnen-System). In gewissen Kantonen sind zurzeit Diskussionen zur Einführung von Stellvertretungsregelungen im Gang. Im Kanton Bern hat der Grossrat im 2020 zwei entsprechende Motionen abgelehnt. Auf Gemeindeebene kennt im Kanton Bern nur Moutier eine Stellvertretungsregelung, diese unterscheidet sich aber ebenfalls grundlegend vom in der vorliegenden Motion vorgeschlagenen Modell. Biel diskutiert zurzeit im Rahmen der Gesamtrevision ihrer Stadtordnung die Einführung eines Stellvertretungsmodells, an welches sich die vorliegende Motion orientiert. In der Stadt Bern wurde vor kurzem eine ähnliche Motion eingereicht.

### **3. Argumente für und gegen eine Stellvertretungsregelung**

Stellvertretungsregeln können allgemein dazu beitragen, dass Parlamentssitzungen besser besucht werden. In Köniz sind die Parlamentssitzungen mit rund 12 Sitzungen jedoch weniger zahlreich als z.B. in der Stadt Bern mit rund 20 Sitzungen pro Jahr. Entsprechend ist die Anwesenheitsquote in Köniz bisher auch regelmässig sehr hoch. Diesbezüglich besteht deshalb aus Sicht des Gemeinderates kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Ähnlich wurde bei der Ablehnung einer vergleichbaren Motion im Luzerner Kantonsparlament argumentiert.

Als weiteres Argument für die Einführung einer Stellvertretungsregelung erwähnen die MotionärInnen, dass die Einführung einer Stellvertretungsregelung die Vereinbarkeit eines Engagements im Könizer Parlament mit Familie und Beruf wesentlich erhöhen würde. Dies könnte den Parteien die Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten vereinfachen.

Durch eine Stellvertretungsmöglichkeit könnte zudem die Verschiebung der politischen Kräfte bei längeren Abwesenheiten verhindert werden.

Dies hätte auch die Folge, dass sich bei solchen längeren Abwesenheiten der Druck auf Parlamentarierinnen und Parlamentarier zur raschen Rückkehr oder aber zum Rücktritt verringern würde. Letztere sind immer auch mit einem Wissensverlust (insbesondere in der Kommissionsarbeit) verbunden.

In der Begründung wird als zusätzliches Argument vorgebracht, dass die Stellvertretungsmöglichkeit als Instrument der Nachwuchsförderung dienen kann, da sich jüngere, mobilere Personen für eine Kandidatur gewinnen lassen und noch weniger bekannte Personen vorübergehend im Parlament tätig sein können und damit ihre Bekanntheit und ihre künftigen Wahlchancen (innerhalb ihrer Liste) erhöhen können.

Dass Stellvertreterinnen und Stellvertreter im von der Motion vorgeschlagenen System nur für längere Absenzen zum Einsatz kommen und nicht in das Parlamentsbüro oder in eine ständige Kommission gewählt werden können sollen, würde die Umsetzung der Stellvertretung wohl vereinfachen.

Als Gegenargument kann aus demokratiepolitischer Sicht aufgeführt werden, dass auch bei Proporzahlen (mittels kumulieren und panaschieren) eine personenbezogene Wahl stattfindet und die Gewählten für eine ganze Legislatur gewählt werden. Die demokratische Legitimität der Stellvertretung liesse sich allerdings erhöhen, wenn die Wahl bereits im Bewusstsein stattgefunden hat, dass es eine Stellvertretungslösung gibt. Zudem würde gemäss Vorschlag der MotionärInnen die Stellvertretung durch jene Personen ausgeübt, welche sonst bei einem Rücktritt nachrücken würde.

In seiner Antwort zu einer ähnlichen Motion im 2016 hat der Berner Gemeinderat als Gegenargumente ausgeführt, er befürchte bei der Einführung einer Stellvertretungsregelung ungenügende Kenntnisse des Ratsbetriebs und der Dossiers bei nur kurzfristigen Teilnahmen, eine mögliche "Instrumentalisierung" von ungenügend eingebundenen StellvertreterInnen als blosses Sprachrohr, häufigere Abwesenheiten der Gewählten und Unsicherheiten in Bezug auf die Zusammensetzung des Rats.

Die Einführung der beantragten Stellvertretungsregelung würde für das Parlamentsbüro und die Fachstelle Parlament einen gewissen administrativen Mehraufwand bedeuten. Da jedoch nur längerfristige Absenzen zu einer Stellvertretungsmöglichkeit führen, sollte es sich nicht um einen bedeutenden Aufwand handeln, zumal dadurch möglicherweise der Aufwand für vorzeitige Rücktritte abnehmen könnte. Der Gemeinderat möchte an dieser Stelle dennoch darauf hinweisen, da das Könizer Parlament in den letzten Jahren die Einführung verschiedener neuer Instrumente und Verfahren beschlossen hat, welche in der Summe den administrativen Aufwand merklich erhöhen wird.

#### **4. Fazit des Gemeinderats**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Stellvertretungsregelung rechtlich zulässig ist, wenn sie auf Stufe GO oder im RAW verankert wird. Da die Motion somit nicht (allein) durch eine Anpassung von Artikel 5 des Geschäftsreglements erfolgen kann, müsste die Motion formal korrekterweise im Fall einer Erheblicherklärung durch das Parlament in ein Postulat umgewandelt werden.

Da es in der Motion um eine angemessene demokratische Vertretung der Stimmbevölkerung im Könizer Parlament sowie die Zusammensetzung und die Funktionsweise des Parlaments geht, soll nach Ansicht des Gemeinderats primär das Parlament über das in der Motion 2106 formulierte Anliegen und deren Erheblicherklärung entscheiden. Der Gemeinderat ist bereit, die Motion als Postulat erheblich zu erklären, falls die Mehrheit das Parlament dies wünscht.

Sollte die Motion (als Postulat) erheblich erklärt werden, behält sich der Gemeinderat einen gewissen Spielraum vor. Zum einen erachtet der Gemeinderat die vorgeschlagene minimale Abwesenheitsfrist von 3 Monaten als tief bemessen, damit würde in Köniz eine Stellvertretung bereits bei 2-3 Abwesenheiten ermöglicht. Ob dies sinnvoll ist, scheint dem Gemeinderat zumindest fraglich.

Zum anderen werden neben den in der Motion erwähnten vier Bereichen auch noch weitere Fragen in der GO bzw. dem RAW geregelt werden müssen. Es stellt sich z.B. die Frage, wie vorzugehen ist, wenn unklar ist, ob ein legitimer Grund für eine Stellvertretung vorliegt oder ob eine Stellvertretung mehrmals pro Legislatur möglich sein soll. Schliesslich werden in der Umsetzungsvorlage auch der Verzicht auf die Ausübung einer Stellvertretung, das gleichzeitige Auftreten mehrerer Absenzen auf einer Liste, das Nachrücken und Kombinationen dieser Konstellationen, die Amtszeitbeschränkung und die Entschädigung zu regeln sein. Auch aus diesen Gründen würde der Gemeinderat dem Parlament beantragen, die vorliegende Motion bei einer Erheblicherklärung in ein Postulat umzuwandeln.

## **5. Stellungnahme des Parlamentsbüros**

Der Gemeinderat hat das Parlamentsbüro zur Stellungnahme eingeladen, welche im Folgenden aufgeführt ist:

Das Büro ist primär zuständig für den Parlamentsbetrieb und verzichtet deshalb auf eine Stellungnahme. Es überlässt den Entscheid über den Vorstoss der politischen Beurteilung durch das Parlament. Das Parlamentsbüro geht jedoch davon aus, dass es bei der Umsetzung des Auftrags beigezogen würde, sofern das Parlament den Vorstoss erheblich erklärt.

### **Antrag**

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Motion wird als Postulat erheblich erklärt.

Köniz, 4. Juni 2021

Der Gemeinderat

### **Beilagen**

- 1) Formelle Prüfung der Motion vom 19. März 2021



Köniz, 19. März 2021 rc

**V2106 Motion (Junge Grüne / Grüne) "Vereinbarkeit von Lokalpolitik, Beruf und Familie im Könizer Parlament"**  
**Formelle Prüfung der Motion**

Gemäss der gemeinderätlichen Weisung HA 11 prüft der Gemeindeschreiber, ob der Gegenstand von eingereichten Motionen im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates liegt. In diesem Fall käme einer Motion der Charakter einer Richtlinie zu.

Die reglementarische Grundlage in Art. 53 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Parlamentes:

Eine Motion verpflichtet den Gemeinderat, einen bestimmten Beschlusses- oder Reglementsentswurf vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Soweit der Gegenstand der Motion in der ausschliesslichen Kompetenz des Gemeinderates liegt, kommt ihr der Charakter einer Richtlinie zu.

Mit der vorliegenden Motion wird der Gemeinderat aufgefordert, eine Anpassung des Geschäftsreglements des Parlamentes in Art. 5 "Teilnahmepflicht" auszuarbeiten,

1. welches es Parlamentarier\*innen erlaubt, sich für Abwesenheiten von 3 bis 9 Monaten im Parlament stellvertreten zu lassen,
2. zu definieren, wer Stellvertreter\*in ist,
3. zu definieren, welche Gründe für eine befristete Stellvertretung akzeptiert werden,
4. zu definieren, wie der\*die Amtsinhaber\*in in ständigen Kommissionen vertreten werden soll,
5. zu definieren, welche Rechte der\*die Stellvertreter\*in verfügt.

Gemäss Art. 44 Gemeindeordnung beschliesst das Parlament den Erlass, die Änderung und die Aufhebung aller Reglemente und Pläne, die nicht nach besonderer Vorschrift einem anderen Organ vorbehalten sind. Möglicherweise müsste eine Umsetzung sogar auf Stufe Gemeindeordnung oder Reglement über Abstimmungen und Wahlen geregelt werden.

Fazit: Mit der Erheblicherklärung dieser Motion erteilt das Parlament dem Gemeinderat einen verpflichtenden Auftrag.

Cornelia Rauch  
Stv. Gemeindeschreiberin